

第1章 フィリピンにおけるアキノ政権下の農地改革 - 経過と問題 -

著者	滝川 勉
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	406
雑誌名	東南アジアの土地制度と農業変化
ページ	5-36
発行年	1991
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00013586

第 1 部

農地改革と自作農主義

第 1 章

フィリピンにおけるアキノ政権下の農地改革

——経過と問題点——

はじめに

マルコス大統領の劇的な退陣のあとをうけて成立したアキノ政権にとっての最大の課題の一つは、国内農村治安の回復を目的とする農地改革の即時実施であった。それはアキノ候補が大統領選挙戦においてマルコス大統領の農地改革を非難して掲げた公約の一つであったが、その公約が具体化されたのは1988年6月10日に制定された包括的農地改革法（Comprehensive Agrarian Reform Law：共和国法6657号）をもってであり、それまでにアキノ女史が大統領に就任して以来2年以上の年月が経過していた。その間、フィリピンにおいては、地主勢力と反地主勢力との間に激しい階級闘争と駆引きが行われてきた。本章では包括的農地改革法の基本性格と問題点をできるかぎり明らかにしたいと考えているが、そのためにはこの法律の制定に至る経過についても相当程度ふれておくことが必要であろうと考える。

第 1 節 包括的農地改革法制定への経過

アキノ政権下における農地改革法制定の前哨戦は、マルコス大統領時代の1973年憲法に代わる新憲法草案のなかに、農地改革の骨格をどのように盛り

込むかをもって始まったといえる。このための論議は制憲委員会(86年4月23日、大統領布告9号により設置)のなかに設けられた「社会正義分科会」のなかで行われたのであり、農民勢力の代表としては、フィリピン最大の全国的農民組合である「フィリピン農民運動」(Kilusang Magbubukid ng Pilipinas : KMP)⁽¹⁾の委員長ハイメ・タデオ(Jaime Tadeo)が制憲委員会委員として出席し、地主勢力の代表委員と激しい論戦を展開した。その結果、86年8月7日に「農地改革および天然資源改革」についての条項草案が分科会で採択された。だが、それは農民組合側からすれば、「誤った希望を与えるもの」であり、また「大地主やビジネス・エリートの利益に傾いたきわめて欺瞞的な条項」⁽²⁾といえるものであった。こうした条項を含んだ憲法草案は87年2月2日の国民投票の結果、1987年憲法として成立した。農地改革に関する規定は第13章「社会正義と人権」の第4条から第10条に定められており、この規定がその後に制定を予定される農地改革の規定を基本的に制約することになった。そこでこの内容を簡単にみておきたい。

これらの条項のうち問題になるのは第4条と第5条であるので、以下にこれを掲げる。

第4条 国家は土地をもたない農民と常雇農業労働者が彼らの耕作する土地を直接あるいは集団的に所有し、あるいはその他の農業労働者の場合にはその産出物の正当な分け前を受け取るための権利に基礎を置く農地改革計画を法律によって実施する。この目的のため国家は、議会が定める優先順位と適当な土地保有限度にしたいが、すべての農地の正当なる配分を促進し計画する。その場合、生態系、開発ないし公平について十分考慮を払うとともに正当なる補償(just compensation)を支払わなければならない。土地保有限度の決定に際しては、国家は、小土地所有者の権利を十分に尊重する。さらに国家は自発的な土地分配(voluntary land-sharing)を促進しなければならない。

第5条 国家は農民、農業労働者および土地所有者とともに協同組合およびその他の独立した農民組織が農地改革計画の立案、組織、運営に参加

する権利を認め、また適切な技術と調査により、さらに十分な財政上、生産上、販売上およびその他の便宜をもって、農業を支援しなければならない。

これらの条項を一瞥して直ちに分かるように、将来の農地改革に決定的な影響を与える内容をもつのは第4条である。この条項こそ農地改革について憲法上の最も重要な規定であるといわなければならない。この規定は農地改革の対象を小作農と常雇農業労働者に限定しており、したがって砂糖農園に多数雇用されている季節雇農業労働者や稲作地帯において小作農の数以上に堆積されている日雇農業労働者は対象から除外されている。さらに小作農と同じように貧窮化している零細自作農もまた対象外である。憲法第13章第4条は、このように農地改革の対象を狭く限定している。一方、日雇や季節雇の農業労働者については正当な賃金の保証をうたってはいるが、最低賃金法でさえ全く有名無実と化しているフィリピンの現実を考えると、この保証は単なる空文にすぎないといえよう。

第4条でとくに問題となる点は、農地改革実施上の優先順位と地主に認められる土地保有限度を議会の決定に委ねた点である。この結果、これらの基本問題に関するかぎり、地主はきわめて有利な立場に立つことになった。フィリピンの議会は「歴史的に地主と大実業家の支配下」⁽³⁾に置かれているからである。この当時、アキノ政権は新憲法に基づく議会開設前の革命政権の状態にあり、したがってアキノ大統領にのみ立法権限が付与されていたから、農民勢力は大統領がこの権限行使によって農民的農地改革法を制定することを強く期待し、求めていた。しかし、新憲法の第13章第4条の制定により、この可能性は全く失われたのである。

また農地改革の対象は、この第4条の規定によりすべての農地とされた。マルコス政権下の農地改革（大統領法令27号）では、その対象は米・トウモロコシ作小作地に狭く限定されていたのに対し、今回すべての農地を包含するものとなったことは一定の前進のようにみえる。だが、その場合、生態系や開発、公平上の考慮を必要とするという付帯条件がつけられていることに注

目しなければならない。これは主に丘陵地や山腹など国有の傾斜地を問題にしているのである。こうした国有地には相当多くの土地なし農民(政府は彼らを不法土地占拠者と呼んでいる)が占拠・耕作している場合がみられるが、第4条の規定は彼らを土壤浸食や開発政策上の理由で農地改革の対象から排除しようという意図を示している。この点については後段で再びふれるであろう。

ところで、第4条のうちで最も重要な規定は、地主に対する農地価格支払い基準を「正当なる補償」とした点である。当初、「社会正義分科会」に付託された支払い方法は、タデオによれば「公正で累進的な」(fair and progressive)補償とされ、その意味するところは、小土地所有者にはより高い価格を、相対的大土地所有者にはより低い価格を支払うというものであった。だが、分科会での審議過程において、地主側委員は「正当なる補償」こそ法律上明確に限定された(specific)意味をもつものであり、また「正当なる補償」を市場価格(market value)を意味するものと主張したのである⁽⁴⁾。この結果、「正当なる補償」に関する提案についての第4条の合意規定は、委員たちの異議があったにもかかわらず、市場価格の古典的規定に逆戻りしている⁽⁵⁾。この分科委員会における地主的見解が、将来政府の農地改革規定をそのまま拘束するかどうかは、今後の農民勢力と地主勢力との力関係によるところが大きいといえるであろう。だが、それはともかく、この憲法規定第4条は、以上の論議から農地価格支払い基準を市場価格に限りなく近づけるものであったことは争いえないであろう。

いま一つ注目されるのは、第4条が自発的土地分配の促進を規定している点である。これは甘蔗の主産地である西ネグロス州の情勢によって触発されたものといえる。当時、国際的砂糖価格の暴落により深刻な不況下にあった西ネグロス州のラクソン知事(Daniel Lacson, Jr.)は、同州の経済問題とくに失業問題の解決のため、1986年10月、「60—30—10土地利用計画」案を作成してアキノ大統領に提出した。この提案は現在の甘蔗作付地の6割に生産を限定し、残り3割を農作物の多角化に振り向け、さらに残り1割を農園労働者の自給生産のために分配するという計画であった。こうした甘蔗農園の一部

の農園労働者への自発的分配を農園主（プランター）に促すために、分科会は第4条に規定を盛り込んだのである。87年2月、アキノ大統領はこの計画案を承認し、その実施のため政令114号を発したのであるが、主要な甘蔗プランターの全国組織である甘蔗プランター全国連合会（National Federation of Sugarcane Planters）は、この政令に従うことを拒否した⁽⁶⁾。最近では砂糖の国際価格は上昇に転じているから、西ネグロス州の甘蔗プランターにその農地の一部の自発的分配を期待することは、ほとんど不可能と考えられる。

さらに分科会の審議において、農民、農業労働者と並んで土地所有者にも農地改革の立案、組織、運営に参加する同等の権利を認めたのであり、それが第5条の規定となっている。この結果、フィリピンのような環境においては、農民や農業労働者に対しもともと強力であった地主の立場が形式的平等の名のもとにいつそう強化され、かえって実質的不平等を拡大するに至るであろうことは、いうまでもない。

以上は1987年憲法において今後の農地改革の内容を基本的に制約する主要な条項の検討である。新憲法が国民投票によって成立する直前、「フィリピン農民運動」はアキノ政権の農地改革への取組みを促進するため激しいデモを繰り返したが、1月22日、デモ隊がアキノ大統領に直訴しようとしてマラカニアン宮殿近くの路上にさしかかったとき、軍の発砲により10数名の農民が死亡するという流血の事件が発生した。世に「メンディオラ橋事件」⁽⁷⁾と呼ばれるものであるが、この事件の発生によりアキノ政権は農地改革への対応を早急に迫られることになった。

1987年3月、農地改革作業部会（Inter-Agency Task Force on Agrarian Reform）は「農地改革促進計画提案」（Accelerated Land Reform, A Project Proposal）を作成した。この作業部会は農地改革省をはじめとして10の関係省庁から構成されており、提案とはいえ今後6カ年（87～92年）における段階的な実施計画と具体的な資金計画を含む相当に詳細なものであるから、それは今後の政府の農地改革の方向に一定の影響を与えるものと考えてよいであろう。1988年包括的農地改革法制定に至る一つのステップとして、「計画提案」

に含まれているいくつかの特徴を指摘しておくことは有意義であろう。

まず第1にこの「計画提案」は、今後6カ年間に契約方式にかかわりなくすべての作物作付地を対象とするものであり、計画前期に米・トウモロコシ作小作地について前政権がやり残した解放計画を継続完遂すること、後期には農園方式(賃労働雇用)による作物作付地の解放を実現することを明らかにしている。

第2に、この「計画提案」では、地主に対する農地価格の評価と支払いは憲法の「正当なる補償」規定に従い市場基準(market-oriented)であるとし、その評価額(地価)の1割を現金で、残り部分を土地銀行債券で10年均等年賦償還するものとしている。ここでは憲法における「正当なる補償」を「市場基準」という表現をもって説明しているが、この結果、地価が市場価格にきわめて近いものになることは疑いない。これまで多年における農地改革実施の困難の経験から、現政権の地主に対する妥協的態度がうかがえる。しかし、その結果としての土地の高価格を対象小作農はとうてい支払うことができなくなるであろう⁽⁶⁾。そのため「計画提案」は二重価格制を設定し、その場合の小作農支払い価格を負担可能価格(affordable price)とし、それを30年の長期で土地銀行に均等年賦支払いしうるものとしている。マルコス政権の法令27号の場合には小作農の地価支払い期間は15年であったから、これは小作農に対する一定の配慮の表れといえるであろう。このように農地の買収、売渡しに二重価格制を設定したことはこれまでにみられない新しい試みであり、政府はその差額を国が補助するとしたのである。

このことは新たに多額の政府財政負担が発生することを意味するが、問題は資金計画である。「計画提案」は1987年以降6カ年間の所要資金総額を約633億ペソ(約32億ドル)と見積もり、そのうち4割を国内資金で、6割を外国援助資金で賄うとしている。この外国援助資金のうち55%(208億ペソ)が二重価格制によって生ずる国庫補助に当てられる計画となっている。このように農地改革作業部会は農地改革実施のため年3億ドル強という外国援助(借款)を見込んだ計画案を作成しているが、これは相当に不確実性の高い資金計画

といわざるをえないであろう。今日、フィリピンは300億ドルに達する巨額の対外債務をかかえ、その利子支払いだけで年々国の輸出収入の半分が当てられている。さらに経済再建のために他にも相当の外国援助を必要としているのであるから、このような資金計画実現の見通しはかなり問題のあるものといえよう。たとえ「計画提案」の見込む外国援助（借款）が実現したとしても、それは膨大な累積債務のいつその拡大をもたらすものである。なお、この「計画提案」は、地主の保有限度を最終的に議会の決定に委ねるとしながらも、暫定数字として24ヘクタールをあげている⁽⁹⁾。これは法令27号に規定された7ヘクタールに比べても、はるかに後退した数字である。

新憲法に基づき議会が開催される直前の1987年7月17日、アキノ政権は政令228号を、7月22日には布告131号および政令229号を、7月26日には政令129-A号を相次いで発表した。まず政令228号であるが、これはマルコス前政権の法令27号によって農地改革の対象とされた米・トウモロコシ作小作地のうち、いまだに地価未決定となっている農地の解放促進を図ろうとするものである。同政令第1条は、解放資格をもつすべての農民が法令27号の公布された72年10月21日現在時点で「見なし自作農」（deemed full owner）であることを改めて明確にしている。第2条は法令27号の対象となる米・トウモロコシ作小作地の地価を「村落土地生産委員会」（Barangay Committee on Land Production）の決定するヘクタール当たり平均生産量の2.5倍とすること、その際の生産物価格を72年10月21日現在の政府支持価格とすべきことを規定している。また上記日時以降に地主に支払われた定額小作料（lease rental）は地価の前払い分として考慮されることをも規定している。

第3条は地主に対する地価の支払い方法として、その1割を現金で即時支払い、残りを10年均等年賦償還の土地銀行債券で支払うとしている。マルコス政権下においては地価の償還期間は25年の長期であったから、アキノ政権下ではこれが大幅に短縮されたことになる。これはいうまでもなく地主の抵抗を和らげるための措置である。一方、受益農民による地価の均等年賦支払い期間は20年とされ、マルコス政権下の15年に対し5年間の期間延長がな

れている。これも小作農の地価支払い負担を軽減しようとする意図を示すものであることはいうまでもない。

ところで、第7条により、土地銀行が地主に地価支払いを行う対象農地は、この政令公布の時点から土地銀行の抵当に入ることになる。第8条は、その農地にかかわる受益農民が3年にわたり土地銀行に地価の年賦支払いを怠った場合には、土地銀行は先取特権に基づきその農地を抵当流れとして取得できると規定している。さらに第6条は受益農民が20年ないしそれ以内の期間に地価を完済した後は、その農地を他に譲渡しうることを認めている。法令27号では受益農民が地価完済後に農地を譲渡しうるのは相続権者ないし政府に限定されていたから、政令228号はこの厳しい制限を緩和したわけである。

以上が政令228号の主な内容である。アキノ政権は、法令27号の対象とした米・トウモロコシ作小作地については、いずれ制定される予定の包括的農地改革法とは切り離して解放を進める意向を示したものと見える^(注)。

〔注〕 農地改革省はマルコス政権下の農地改革の実績について、当初の土地移転事業の解放目標を約82万2100ヘクタール、解放証書(Emancipation Patent: EP)発行目標数を79万8788、受益農民目標数を約58万7775人とし、15年後のEP発行実績が目標の15%にすぎなかったことを明らかにしている⁽¹⁰⁾。この実績数字自体が過大評価になっており問題があるが、かりにこの数字を前提にしたとしても、なお目標の85%のEPが未発行ということになる。

つぎに布告131号であるが、これは憲法の農地改革条項を再録し、アキノ大統領が選挙時の公約に基づいて農地改革計画を実施することを宣言している。さらに包括的農地改革計画は、土地所有や作物の種類にかかわらずすべての私有地、公有地をカバーすること、農地改革計画実現のため今後6年間(1987～92年)にその当初費用約500億ペソ(約25億ドル)の特別基金、いわゆる農地改革基金を創設すること、またそのための資金は国有資産民営化公社(Asset Privatization Trust)のもつ資産およびマルコス前大統領とその仲間の不正取得財産の売却により、さらにその他適当な政府財源から調達されるとしている。

以上の布告131号に基づく包括的農地改革計画の実施の手続きを定めたものが政令229号である。この政令公布以後180日以内に地主はその農地について希望する「公正な市場価格」の宣誓申告を義務づけられている（第4条）。この宣誓申告に基づき農地改革省が決定した地価を地主が認めた場合、土地銀行は地価の1割を即時現金で支払い、残り部分を10年均等年賦で土地銀行債券をもって支払う。また地主と受益者との話し合いで後者が地主に直接支払う方法をも認めるとしている（第6条）。一方、第12条により受益者は地価に年利6%を加えた価額を、土地銀行に30年均等年賦で支払うことを義務づけられている。さらに第18条は農地改革実施の全体的調整や規則・細則の決定のため、大統領直轄農地改革評議会（Presidential Agrarian Reform Council：PARC）の設置を定めている。第19条は農地改革実施に参加、支援を行い、農業上の紛争の調停・仲裁のため村落農地改革評議会（Barangay Agrarian Reform Council：BARC）の設置を定めている。

つぎに政令229号で問題になる規定についてふれておきたい。第1は第3条の農地改革適用除外規定である。このうちには国防用地、学校用地などと並んで宗教用地が含まれている。この宗教用地がいかなる範囲までを指すのか法文上は不明であるが、もし小作農に貸し付けられている土地を含めるとすれば問題のある規定といえよう。第2は第9条の農地の自発的売却に関する規定である。これは地主が自発的に土地売却を政府に申し込んだ際、政府はこれを購入しうることを定めた規定である。運用によってはきわめて問題のある規定であるが、いずれも後段で再びふれるつもりである。第3は第22条の永久的失格（permanent disqualification）に関する規定である。これは条文によれば、時期尚早な土地占有（prematurely enter the land）を行ったものは永久に失格するとなっている。すなわち、不耕作地、放棄地、国有地に土地なし農民や農業労働者が農地改革の規定によらずに勝手にこれを占有して耕作、利用した場合、その行為を無効とするに止まらず、永久に農地改革の受益者となりうる資格を剥奪するという厳しい禁止規定である。この規定は、各地で土地なし農民や農業労働者が農民組合の援助のもとで大地主の不

耕作地や放棄地あるいは国有地の一部を占拠し、耕作しはじめている事実⁽¹¹⁾に対する対抗措置であり、アキノ政権に内在する反農民的性格の端的な表れといえよう。

つぎに政令129-A号であるが、これは第1条で農地改革省改組法とうたわれているように、包括的農地改革法をより効果的に実施するための機構改革を規定したものである。このうち、とくに重要な点は、農地改革省の地方組織の改変である。同政令により、地方レベルの組織は、地域、州、町の3段階の構成となった。従来の組織と異なる点は、新たに各州および各町に農地改革事務所が設置されるようになったことである。従来は地域、地区(district)、チーム(team)の構成となっており、地区は一つないしそれ以上の州を、チームは一つないしそれ以上の町をカバーするものであったが、今回は各州、各町に一つの地方農地改革機関が設置されることになった。最末端において農地改革実施の直接的責任をもつ単位は町農地改革事務所(Municipal Agrarian Reform Office)である。こうした再編成の結果、農地改革実施のためのスタッフ、建物、設備などの大幅な拡張が必要となることはいうまでもない⁽¹²⁾。

そこでつぎに議会の動きに視点を移そう。1987年憲法に基づき7月27日に新議会が開催されるに至ったが、アキノ大統領は10月末まで3カ月の期限内に包括的農地改革法を具体化することを議会に指示した。これをうけて上下両院はそれぞれ別個に農地改革委員会を設けて案の審議、作成を開始するに至った。

下院では前ソルソゴン州知事であり、下院農地改革委員会議長ギレゴ(Bonifacio Gillego)により、下院法案400号の原案が作成された。この原案は「フィリピン農民運動」を含む16の農民・農業労働者団体から構成される「人民農地改革会議」(Congress for a People's Agrarian Reform: CPAR)の勧告に沿うものであり、きわめて「ラジカルな」内容をもつものであった。この下院法案400号の原案はすべての土地について地主の保有限度を7ヘクタールとし、また農地の補償については規模に応じて累減的とし、50ヘクター

ル以上については無補償、すなわち没収とした。この大地主所有地没収の理由としてギレゴは、この法案自体が社会正義の原則に従うものであり、かつ大地主はすでに多年にわたり多大の利益を享受してきたからであるとしている⁽¹³⁾。一方、受益者の地価償還期限を17年とし、その場合の年賦償還額は農業純所得の1割を超えないものとしている。さらに政令229号第22条の時期尚早土地占有者に対する永久的失格規定を削除する条項を含んでいた。

このような「ラジカルな」内容をもつものであったため、委員会における地主議員の猛烈な反対をうけ、下院法案400号原案は「財産没収」と同義語であるといわれた⁽¹⁴⁾。この原案は委員総数31名のうち22名の署名を得たのであるが、しかし署名者の大多数は原案の修正を前提として署名したのである。一方、この原案がCPARによって全面的に歓迎されたことはいうまでもない。150万人の参加者をもつといわれるCPARは、8月27日から2週間にわたり、議会の前にテント村を構築して法案400号原案の通過のため圧力運動を展開したのである。

一方、委員会における反対派地主議員を代表する西ネグロス州甘蔗農園大地主グアンソン (Romeo Guanzon) は下院法案941号を作成して、法案400号原案に挑戦した。この法案941号はきわめて地主色の強いものであり、西ネグロス州甘蔗プランター・スタルケ (Hortensia Starke)、プキノ州地主スビリ (Jose Zubili)、タルラク州ルイシタ甘蔗大農園所有者コフアンコ (Jose Cojuangco Jr.) の支援のもとに、彼らの階級利益を守るための対抗措置として成案化されたのである。法案作成者グアンソンはアキノ大統領と姻戚関係にあり、またコフアンコ議員は大統領の実弟である。この法案の特色の一つは、土地の強制的配分を公有地のみに限定したことである。私有地の場合には地主保有限度を24ヘクタールとし、それを超える部分については、地主は自発的配分ないし所得配分計画 (income-sharing scheme) のいずれかを取りうるとした。いずれにせよ、私有地の場合、これを強制配分の対象から除外したのである。また配分の対象地は米・トウモロコシ作付地、遊休地、放棄地、政府接収地に限定し、甘蔗、バナナ、ココナツ、その他輸出作物の作付地は

対象から除外した。法案941号はしばしば「地主法案」と呼ばれたのであるが、その内容は1987年憲法の農地改革条項(すべての農地を対象とする)に抵触し、したがって違憲の疑いのあることはいうまでもない。だが、それにもかかわらず、法案941号は下院において117名の署名を得ることができた。下院議員総数は202名であるから、賛同者は過半を占めたのである。下院が地主階級の支配下にあることは、この事実からも明白である。この結果、下院においては、法案400号原案と法案941号をめぐって激しい論戦が展開され、容易に決着をみなかったのである。

一方、上院においては、アキノ上院議員 (Agapito Aquino) によって上院法案123号が提案された。この法案は前農地改革省長官であったアルバレス上院議員 (Heherson Alvarez) の提案した上院法案133号に比べより進歩的といわれるものであった⁽¹⁵⁾。アキノ上院議員は大統領の義弟であり、彼の父の代までタルラク州に広大な農園を所有してきた⁽¹⁶⁾。上院法案123号は地主の保有限度を3ヘクタールとし、不在地主の保有地は認めていない。農地改革の対象地は地主の自発的提供地、米・トウモロコシ作付地、遊休地、放棄地、抵当流れ地、政府接收地を最優先し、それに続いて賃労働雇用農園、米・トウモロコシ作以外の小作地、アグリビジネス農園となっている。なお、解放対象となった地主に対しては、地価の完全支払いを約束している。また政令229号の時期尚早土地占有者の永久的失格に関する条項の削除規定を盛り込んでいる。

他方、上院における農地改革委員会議長アルバレス上院議員の提案した法案133号であるが、これは作物別に地主保有限度を定めている点に特徴がある。すなわち、米・トウモロコシ作付地については7ヘクタール、甘蔗作付地は15ヘクタール、その他作物作付地は12ヘクタールとなっている。解放対象となった地主に地価を完全に支払う点、農地解放の優先順位についてはアキノ案と同じである。しかし、その一方で、パイナップルおよびバナナ農園、果樹園、えびおよびミルクフィッシュ養殖池、その他資本集約的アグリビジネス農園は対象から除外している点に大きな違いがみられる。結局において、

この上院法案133号が上院における審議の基礎として選択せられた。そして最終的に上院法案133号と123号との妥協が図られた結果、アルバレス上院議員により上院法案249号として上院案はまとめられたのである。

この上院法案249号の主要な内容は以下のとおりである。地主の農地保有限度を5ヘクタールとする。ただし法令27号の適用下にある米・トウモロコシ作地主については7ヘクタールとする。さらに家畜、家禽、豚飼育、養魚池、塩田、えび養殖池、果樹園、カカオ、コーヒー、ゴム農園のような商業的農場は、法律発効の10年後に強制取得、配分される。地価は「正当なる補償」に基づくが、この決定にあたっては土地取得費、類似不動産の現行価格など10項目の要素を考慮する。地主への支払いは土地銀行債券と農地規模により累減する現金部分からなる。農地改革の対象はすべての農地とし、その優先順位は(1)公有地、(2)法令27号の対象とする米・トウモロコシ作付地、地主の自発的提供地、放棄地ないし遊休地、政府金融機関による抵当差押え地、前マルコス大統領およびその仲間の不正取得地、多国籍企業の使用地および所有地、(3)50ヘクタール以上の所有地、(4)24ヘクタール以上50ヘクタールまでの所有地、(5)24ヘクタール以下保有限度までの所有地、となっている。また定額小作料を3平年作総収穫高平均の15%にするというきわめて小作農に有利な規定をも盛り込んでいる。このような内容をもった上院法案249号は、1988年4月28日、上院を通過した。

一方、下院では法案400号原案とグアンソン下院議員提出の法案941号との妥協が最後まで難航したが、1988年4月21日、最終的に下院法案400号としてまとめ、下院を通過した。その主な内容を摘記すれば以下のとおりである。農地改革はすべての公有地および私有地をカバーする。その場合、地主保有限度を7ヘクタールとし、さらに追加分として直系の法的後継者にそれぞれ3ヘクタールずつの保有を認める。農地解放の優先順位は、(1)公有地。法律発効後、最小限3年間放棄ないし遊休化された私有地、地主の自発的提供地、政府接収地および抵当差押え地など、(2)新規耕作に適した公有地、50ヘクタールを超える私有地、(3)私有地(大規模から中小規模へ)。解放の対象から教会お

よび修道院用地，モスク地，その他18度以上の傾斜地などを除外する。さらに野菜・切り花農園，養魚池，果樹園，家禽・豚・家畜飼育場，住宅用地，家屋用地，商業用地なども対象外とする。地価は地主と農地改革省の合意によって決まるが，最終的には「正当なる補償」として裁判所の決定に委ねる。地価の現金支払い部分は7ヘクタール以下では50%とし，それ以上は規模によって累減する。法令27号の適用地の場合，まだ支払いの始まっていない農地については，本法案の地価および支払い方法を適用する。

上院，下院で農地改革法案の審議が開始されて以来，ようやく9カ月後に上院法案249号と下院法案400号が成文化された。大統領が指示した3カ月の期間を大幅に超えるものであった。一瞥して分かるように両案の間にはかなりの隔たりがあり，とくに地主保有限度においてその差は大きかった。これをいかに一本化するかが次の最大の焦点となったのであるが，5月9日に22名の委員から成る両院合同協議会が発足し，そこで両案の調整・妥協が図られることになった。6月6日，両院合同協議会は包括的農地改革法案をまとめあげ，その翌日，上院および下院での承認をうけた。この法案は6月10日にはアキノ大統領の署名するところとなり，ここに共和国法6657号，すなわち包括的農地改革法の成立をみるに至ったのである。

第2節 包括的農地改革法的主要内容

アキノ政権が成立して以来，その公約にもかかわらず，農地改革法の成立にはきわめて長い時間を必要とした。上院，下院における法案作成が地主勢力の抵抗によって大幅に引き延ばされたからである。そのため農民団体の批判が厳しく，たびたび大統領府や議会，農地改革省に対しデモが繰り返された。このため上院法案と下院法案との調整，統合は1カ月足らずのうちに行われ，作業は拙速の感を免れなかった。その結果，できあがった共和国法6657号の内容はきわめて複雑で分かり難いものであり，解釈上曖昧な点を数多く

残した。農地改革実施のためには法律はできるだけ簡潔で解釈の余地を残さないものでなければならないが、共和国法6657号はまさにその正反対といえるものであり、その後農地改革省は統一的解釈をもつために多大の労力と時間を費やさねばならなかった⁽¹⁷⁾。今日までに実施規則や手続きの明確化のため数多くの省令が次々に発表されており、少なくともこれを参照することなしに共和国法6657号の内容は十分に理解することができない。同法は全文78条から構成されるかなり長文のものであるが、以下その主要内容を検討する。

共和国法6657号はまず第4条で土地保有方式や作物のいかんを問わずすべての公有地、私有地をカバーすることを明らかにしている。ついで第5条は農地改革の実施・完成期間を10年と定めている。この10年という長年月は地主に逃げ道を与えるための猶予期間とも考えられよう。問題になる点は第6条の地主保有限度に関する規定であるが、この条項により地主は5ヘクタールの基本的保有限度のほか子供1人につき3ヘクタールずつを加えたものを保有しうることを認められている。その場合、子供の年齢が15歳以上であること⁽¹⁸⁾、また実際に耕作ないしは直接農場を管理していることを条件としている。問題は地主が平均して何人の子供をもっているかである。フィリピンの平均家族数は5ないし6人、大家族は7人以上となっている⁽¹⁹⁾。地主の場合、一般に経済的余裕から家族数は比較的多いのであるが、平均して15歳以上の子供を2人ないし3人もつとみて差支えないであろう⁽²⁰⁾。そのことを前提とすれば、地主の平均保有限度は11ヘクタールないし14ヘクタールとなる。これは法令27号における7ヘクタールの保有限度をはるかに上回るものである。さらに第6条によれば、保有地を選択する権限は地主にあり、その場合、現に保有地を耕作している小作農は定額小作農として留まることを認められている⁽²¹⁾。したがって、共和国法6657号がたとえ完全に実施されたとしても、かなりの数の小作農が合法的に残ることはいうまでもない。

つぎは実施の優先順位であるが、第7条はこれを以下の3段階に分けている。

第1段階 法令27号下の米・トウモロコシ作地、遊休地ないし放棄地、

自発的提供の私有地、政府金融機関による抵当差押え地、前マルコス大統領およびその仲間の不法取得地、政府所有農地および農業適地。実施・配分の期限は法律発効後 4 年以内。

第 2 段階 公有農地（賃貸公有地を含む）、50ヘクタールを超える私有地。期限は法律発効後 4 年以内。

第 3 段階 その他すべての私有農地。(a)24ヘクタール以上50ヘクタールまでの農地。法律発効後 4 年目に開始し、3 年以内に完了する。(b)保有限度から24ヘクタールまでの農地。法律発効後 6 年目に開始し、4 年以内に完了する。

上記の土地の配分を行う場合には、小作農地を最優先する。自作化するに際しては、3ヘクタールの上限面積が設定される。PARCは優先順位と配分計画を具体的に実施するための準則を制定しなければならない。

ところで、地価は「正当なる補償」に基づくが、こうした補償の決定にあたっては、第17条は以下の10項目を考慮しなければならないとしている。すなわち、土地取得費用、類似資産の現行価格、土地の性質、実際の使用および収益、所有者の宣誓価格、課税申告額、政府評価員による評価額のほか、農民、農業労働者および政府が資産に貢献した社会的、経済的便益(いわゆる改良費)、課税不払い額および当該土地に対する政府金融機関の融資額の10項目である。以上の要素を考慮したうえで算定された地価は、地主と農地改革省、土地銀行の合意によって確定する。10項目にわたる要素の算定方式はきわめて複雑であるが、1989年 3 月 8 日の省令 6 号はともかくその算定方式を決定、公表した。だが、こうして算定された地価を地主が「正当なる補償」として認めない場合、地主は各州の地方裁判所に最小限一つ設置される特別農地法廷 (Special Agrarian Court) に地価についての審理を求めることができる。この法廷の決定に不服であれば、地主はさらに上級裁判所に上告することができ、最終決定は最高裁に委ねられる。ともかく、その決着には長年月を要するであろう。地主階級が農地改革を妨害しそれを引き延ばすために、政府の地価決定に容易に服さないことは、当然予想される。第17条の規定は

地主階級の利害をvividに反映したものといえるであろう。

地主に対する地価の支払い方法は第18条に定められている。現金支払いは(1)50ヘクタール以上所有地については超過部分について地価の25%，(2)24ヘクタール以上50ヘクタールまでの土地については地価の30%，(3)24ヘクタール以下の土地については地価の35%。現金部分以外の支払いは、基本的に譲渡可能かつ10年均等年賦償還の土地銀行債券により行われる。一方、第26条により、受益農民は地価に年利6%の利子を加えた金額を土地銀行に30年均等年賦で支払わなければならない。また同条により支払いが完了するまで当該農地は土地銀行の抵当に入れられた形となり、もし受益農民が合計3年分の支払いを履行しなかった場合、その土地は土地銀行が抵当流れとして取得することができる。

第29条および第31条は法人農場についての規定であるが、これによれば法人の土地は一般的には個人労働者に直接配分されなければならない。しかし、土地分割が経済的に不適当な場合には、個人ではなくて労働者の協同組合ないし組合によって集団的に所有される。一方の法人地主であるが、自発的にその農地を政府または有資格受益者に譲渡することができる。また農地改革省の承認により、法人地主は農場の労働者に株式の一定部分を両者が合意する条件で譲渡することができる。その場合の条件の一つとして、株式の額にかかわらず、受益者は理事会ないし運営委員会に最小限1人の代表を出すことを保証される。さらに第32条により、最終的に土地が譲渡されるまでの期間、法人は農業労働者ないしその組合と生産物分配計画（production-sharing plan）を実行することを義務づけられる。その場合、常雇およびその他農業労働者への補償として、当該農地の生産物総販売額の3%が分配される。また利益の生じた場合には追加として税引後の純利益の10%を常雇その他農業労働者に分配しなければならない。

以上が法人農場に関する規定であるが、受益者の代表権が最小限1人となっている点から、株式譲渡部分はかなり低いものを想定しているように考えられる。また生産物分配および追加の純利益配分にしても、評価額を低く

操作するなどの方法により、これを小さくすることも可能であろう。法人農場の問題については後段で具体例をもって再びふれよう。

つぎに多国籍企業に関しては第8条に述べられている。これによれば、多国籍企業の賃借、保持、所有するすべての公有地、その他の政府所有地は、法律発効後直ちに取得・配分が計画され、3年以内に完了しなければならない。さらに(1)総計して1000ヘクタールを超える土地の賃借・経営・生産者契約、500ヘクタールを超える外国人個人による賃借ないし保有農地については、憲法第12章第3条の規定により、1000ヘクタール、500ヘクタール以内に改められる。(2)当該企業の1000ヘクタールを超えない土地、個人については500ヘクタールを超えない土地についての契約は、当初条件により1992年8月29日まで継続が認められる。それ以降の契約は適当な政府機関の承認する場合にのみ継続が認められる。(3)私人および非政府企業などによって所有される土地で多国籍企業に賃借・保持される土地は、87年8月29日現在有効な賃借・生産者・便宜提供契約の終結をもって即時強制取得、配分されなければならない。ただし、その期限は、本法発効後10年以内とする。

細かな点はともかく原則的には以上のとおりであるが、その一方で第32条の規定する生産物分配計画を多国籍企業の経営する農場にも適用できるとしている。この場合、農業労働者ないしその組合の取得分は生産物総販売額の3%であり、さらに利益配分として彼らは税引後純利益の10%を追加取得することができる。

本条項との関連で問題になりうる多国籍企業はミンダナオ島にあるデルモンテ、ドール、その他パイナップル、バナナなどの生産を行っている経営体であるが、デルモンテ社のように公有地提供に基づくケースは、面積制限の制約を受ける可能性があるかもしれない。しかし、バナナ生産に多くみられる私的個人との生産契約の場合は、今後10年間の猶予期間が存在する。しかも将来、この期間が議会によって延長される可能性は十分にある。また第32条の生産物分配計画の利用なども今後残された方法として模索されるかもしれない。だが、その場合でも、評価による操作が十分可能なことは、法人企

業の場合と同じである。

商業的農業経営 (commercial farming) に関して第11条は基本的に次のように規定している。商業的畜産、家禽および豚飼育、塩田、養魚池、えび養殖池、果樹園、野菜および切り花農園、カカオ、コーヒー、ゴム農園の私有農地は、本法発効後10年目に強制取得・配分されなければならない。新規農場の場合、10年目とは農地改革省の規定による商業的生産、経営の開始の初年度から始まる。また本法第32条の規定する生産および所得配分計画が商業的農場にも適用される。

商業的生産の開始時点をいつからと考えるかが問題であるが、この点につき1988年省令16号は、成育期間の終了時点、すなわち果実がなり収穫が行われる時点から以降としている。また88年6月15日現在、すでに商業的生産を行っている農場は、98年6月15日以降はじめて強制取得・配分の対象となる。省令16号はいかなる農場を「商業的」と認めるかについて、面積、家畜頭数、面積当たり本数、固定施設の点から細かく基準を定めている。それはともかく、第11条の商業的農場についての規定は、基本的に10年後に関することであるから、現実にはほとんど問題になりえないであろう。商業的農場についての基準も作物別、地目別に細かく規定すればするほど、抜け道を多く用意する可能性がある。今後予想される問題の一つは、15歳以上の子供に3ヘクタールずつの保有を認めている第6条との関連であろう。本法発効の時点をもって15歳の基準とするか、本条項が実効をもつ時点をもって基準とするかは、今後の争点の一つになる可能性がある。

ところで、上院法案249号に規定された定額小作料を現行の25%から15%へ引き下げるというきわめて農民寄りの条項は、共和国法6657号には結局盛り込まれなかった。一方、下院法案400号に規定された適用除外規定は、第10条としてほとんどそのまま盛り込まれた。その結果、教会用地および修道院付属地が適用除外を受けることになったが、後者の修道院付属地に小作農の耕作地が含まれる可能性がある。これが含まれるとする元農地改革省高官の意見もあるが⁽²²⁾、いまのところ同省の公式見解は明らかでない。またすでに開

発済みの場合を除き、18度以上の全傾斜地が適用除外を受けることになる。このことは国土総面積の約55%を改革の対象から除外することを意味する⁽²³⁾。これは名目的には生態系上の必要に沿うというものであるが、しかしその背後には政令229号第22条の場合と同様、土地なし農民や農業労働者による不法土地占拠を排除しようとする意図を含むものと考えられる。

以上が共和国法6657号の主要な内容であるが、それが上院法案と下院法案の妥協の産物であったこともあってきわめて複雑かつ曖昧であり、また地主的色彩の濃いものであった。この法律の公布直後、農民団体はこれを「偽物の、地主寄りの、欺瞞に満ちたもの」⁽²⁴⁾として非難し、拒否の態度を表明した。そして、6月26日、27日の両日、人民農地改革会議(CPAR)に参集した12の農民団体は、彼ら自身の人民農地改革法(People's Agrarian Reform Code of 1988: Parcode)を作成し、発表した。同時に彼らは、憲法第6章第32条の規定を拠りどころに、有権者総数の1割の署名を集めることによって、共和国法6657号の改廃とParcodeの採用を政府に迫ることを計画している。

Parcodeの主な内容をみると、まず地主保有限度を最高5ヘクタールとし、後継者に対する追加土地保有の認可を否定している。改革対象地はすべての耕作可能地とし、そのうちに軍保留地や米軍基地をも含めている。さらに地主保有限度を超える農地の配分期限を5年以内にすること、農地の取得・配分のスケジュールは、人民農地改革評議会(People's Agrarian Reform Council)が作成すべきことを決めている。土地配分の優先順位は、(1)耕作可能な公有地および放棄・遊休化した私有地、組織労働者のいる私有地、地主の自発的提供地、政府の抵当差押え地および押収地、(2)未組織労働者のいるすべての私有地(大農園から中小農園へ)、(3)新規耕作に適した公有地となっている。

つぎに農地価格の決定と補償方式であるが、(1)7ヘクタール以下の小所有地の場合、公正な市場価格(fair market value)で50%を現金支払い、残りは5年間均等年賦支払い、(2)中規模下層(7ヘクタールから24ヘクタールまで)の場合、地価はfair market valueの75%とし、その30%を現金支払い、残りは10年間均等年賦支払い、(3)中規模上層(24ヘクタールから50ヘクタールまで)の

場合、地価はfair market valueの50%とし、その20%を現金支払い、残りは10年間均等年賦支払い、(4)大規模所有地（50ヘクタール以上）の場合、地価はfair market valueの10%。現金以外の支払い部分は政府公社の株式や受益者の直接支払い、その他となっている。一方、受益者は、土地取得費用に基づいて計算された地価（無利子）を17年間均等年賦で支払う。また、土地が受益者に移転されるまでの暫定期間の小作料は、過去3年間平均純生産物の1割に引き下げられる。多国籍企業についてParcodeは「現在多国籍企業の支配下にあるすべての土地はフィリピン人に返還されるべきであり、その所有権と経営権は直接生産者の集団に移転されるべきである」ことを強調している。以上がParcodeの主な内容であるが⁽²⁵⁾、それは「明らかにアキノ政権の抜け穴だらけの包括的農地改革法に対するフィリピン農民の統一された声」⁽²⁶⁾とされている。

第3節 問題の諸相

共和国法6657号はその規定がきわめて複雑かつ曖昧であることから、数多くの問題が存在することはすでに指摘してきた。以下では、これまでにふれることのできなかった法文上の問題点やその他アキノ政権の農地改革の性格を知るうえでとくに重要と思われる若干の問題点を指摘しておきたい。

(1) 共和国法6657号第7条は農地改革実施上の最優先順位として法令27号の対象とする米・トウモロコシ作小作地をあげている。また先に公布された政令228号は、法令27号の対象地でいまだに価格決定に至っていない農地の価格は、法令に規定されているとおりヘクタール当たり平均総生産額の2.5倍とすることを改めて明らかにしている。このように法令27号では法的に地価を相対的に低く抑えていることから、共和国法6657号による地価との間に大きな隔たりが生ずる可能性が大きい。さらに法令27号における地主の保有限度は

7ヘクタールであり、この点でも共和国法6657号第6条の規定との間に大きな隔たりがある。米・トウモロコシ作地主がこれを差別的待遇として強い不満をもつことは当然考えられよう。

問題は共和国法6657号の第75条「現行法律の補足的適用」条項である。この条項によれば、法令27号その他において本法と整合性のある法律は補足的効力をもつ。このことは逆にいえば、本法を基本法（最新の法律）として、整合性をもたないこれ以前の法律は法的に無効ということになる。さらに第76条「廃止条項」は、本法と整合性をもたない法律、法令、政令、規則などは廃止ないし訂正されるとしている。この二つの規定を素直に読むかぎり、法令27号に規定された地価決定方式、地主保有限度などは共和国法6657号の規定と明らかに不整合であり、当然無効でなければならない⁽²⁷⁾。今後の農地改革の進捗いかんによっては、地主勢力はこの点を追及してくる可能性がある。農地改革において共和国法6657号と法令27号との二本建ての適用は、現場において深刻な混乱を引き起こすおそれがある。

(2) 法令27号の適用下において、米・トウモロコシ作小作農は地価を15年にわたり均等年賦償還した場合、彼ははじめて解放証書（EP）を授与されて自作農となることができる。それまでの間、彼は法令によれば「見なし自作農」であるにすぎない。だが、マルコス政権の末期に小作農の地価償還率はわずかに10%程度という極端に低い成績であった⁽²⁸⁾。こうした低償還率の基本的理由としては、生産の低位と不安定性からくる農民の貧困があるが、それだけでなく反体制勢力による無償土地配分の事実と宣伝の影響力のあることも否定できないように思われる⁽²⁹⁾。

こうした情勢のもとで、アキノ政権は、1986年5月7日、農地改革省覚書回章5号により、受益農民が地価償還を行ったかどうかにかかわらず、解放証書を授与することを明らかにした。この場合、受益農民がとまかく農地、宅地について不動産税を完全に支払っているか、ないしは最近時の不動産税を支払っていることを条件としている（89年7月、訪問先のヌエバ・エシハ州の

農地改革省地方機関では、最小限1回の支払いがあればよいとしていた)。このような非常措置をとるに至った理由は、法令27号適用下の米・トウモロコシ作地主が不動産税を支払わなくなったことから、地方財政が財源的に行き詰まるに至った点にあると考えられる⁽³⁰⁾。これまで不動産税の支払いは土地所有者である地主の義務であったが、一方の受益者（見なし自作農）にその肩替りをさせるためには、政府は彼らに所有権を与えなければならないという矛盾に達着する。そのために受益者に解放証書を即刻与えるとともに、その保有地を土地銀行の抵当に入れるという方策が考えられたわけである。

フィリピンの地方税は州政府が徴集し、これを町村との間で一定の割合で配分しあうのであるが、この州税のうちで不動産税は主要財源となっている。それによって道路、橋梁の新設・維持や地方開発費が賄われている。その財源が法令27号の施行以後きわめて逼迫するに至り、今日では地方都市の道路や公共建造物などの荒廃は目に余るものとなっている。

今回の共和国法6657号の制定により、米・トウモロコシ作地主の範囲をはるかに超える広範な土地所有者が不動産税を支払わないという動きをみせている⁽³¹⁾。このことが地方財政に及ぼす影響は計り知れないものとなるであろう。こうして受益農民に地価償還とは関係なしに解放証書を手渡すという苦肉の策が生まれてきたのである（実施状況は政治的、その他の理由で、地域的にかなり大きな差がみられる）。だが、今後の問題は、すでに土地所有者として不動産税を支払う義務を負わされるに至った農民が、その保有地の地価償還（共和国法6657号により、償還期間は30年に延長された）を果たして行くか否かである。その見通しはおそらくきわめて暗いものであろう。その結果、受益農民は名目的には自作農化してはいるが、その保有地は政府（土地銀行）の抵当に入ったままという変則的な状態が今後相当長期間続くことになると思われる。

(3) 1987年憲法第13章第4条は農地改革の対象を小作農と常雇労働者に限定し、その他の農業労働者については労働の公正な分け前を保証するというに止まっている。法令27号の場合もそれが別名「小作農解放令」と呼ばれて

いたように、米・トウモロコシ作小作農のみを対象とするものであり、農業労働者を対象とするものではなかった。今回のアキノ政権の農地改革はようやく常雇労働者までをカバーするに至ったが、彼らはルソン島やネグロス島の甘蔗農園などでみられるように数としては比較的少数であり、季節雇や日雇の労働者に比べれば、全体的にとるに足りない存在といえる。

中部ルソン、ビコール、その他主要米作地帯においては、小作農のほかにきわめて多くの農業労働者が存在している。その正確な数は全国的統計が存在しないので明らかにできないが、今日では小作農の数を超える存在となっている⁽³²⁾。ヌエバ・エシハ州北西部に位置する1ハシエンダ・バリオで得た情報によれば⁽³³⁾、この村では20年間に150世帯（ほとんど小作農）から450世帯にほぼ3倍に増大している。それは主に子供たちが成長して結婚し世帯をもった結果であるとされるが、大部分は農村に留まり農業労働に従事して暮らしている。もちろん、こうした農業労働者の多くは農作業だけでは食えないから、種々の雑業にも従事する生活不安定な最貧困世帯である。文字どおり「手から口へ」の生活を日々送らざるをえない存在といえる。このような農業労働者世帯の増加は、最近きわめて著しいものがある⁽³⁴⁾。

非社会主義国の農地改革においては、このような農業労働者までを対象とすることはきわめて稀であるが、フィリピンの場合もまた例外ではない。また一般にこのような農業労働者世帯が政府の政策の対象となることもほとんどない。たとえ公正な農業労賃を保証するといっても、広範な農村では政府はそのための手段をほとんどもっていない。農村における経営世帯である小作農がこれまで繰り返し農地改革の対象とされてきたのとは大きな違いである。農業労働者世帯は小作農階層の一段下にあって、いわば政府の政策から見放された非農家層であるが、農地改革がともかく一定の進捗をみせるかぎりにおいて、農村における農家世帯と非農家世帯の経済的、社会的格差はいつそうの拡大をみせるであろう。農地改革の基本的ねらいは小作農の自作化を通じて農村に中産階級を育成し、これをもって社会安定の基礎をつくることにあるが、こうした農家世帯と非農家世帯との格差の拡大は、かえって今後

の農村社会の安定を損なう結果をもたらしかねないのである。

(4) 共和国法6657号の第19条および政令229号第9条は、地主の「自発的売却申請」(Voluntary Offer to Sell: VOS)を定めている。これらの条文では、単に地主が政府に土地売却を申し出た場合、地価の現金支払い部分を5%だけ上乘せするという簡単なものにすぎない。このVOS実施にともなう規則、細則が1989年2月27日、省令3号で定められた。これによれば、その場合の地価の決定および支払い方法は、共和国法6657号の第17条および第18条の規定に従うことになっている。また同省令によって、現在、その土地に小作農や農業労働者がいなくともよいことが分かる。

だが、このVOSの運用は、はからずも共和国法6657号の法律的抜け穴ないし地主的性格を明らかにする結果となった。地主が政府に直接土地売却を申し出た際の地価は、第17条の規定により10の要素を考慮して算出される「正当なる補償」でなければならない。このうち第1の要素として土地取得価格があげられている。したがって、政府と地主との協議によって土地価格が決定される場合、この土地取得価格をどう評価するかが一つの決定的要因となることは明らかである。地価の過大評価が合法性を装って行われる原因の一つがここにある。

このVOSと関連して1989年6月、ガルチトレナ土地汚職事件(Garchitorena Estate Scandal)が発覚し、フイコ農地改革省長官をはじめ2人の次官が辞任、彼らを含む51名の公務員、民間人が汚職に関連して起訴されるという事件が発生した。このガルチトレナの土地は南カマリネス州にある約1880ヘクタールの不毛の丘陵地で農業適地とはとうてい考えられないが、この土地を320万ペソで購入した不動産会社が数カ月後に農地改革省にVOSを申請し、これを同省は6270万ペソという高価格で購入する契約を行った事件である⁽³⁵⁾。

この事件の発覚にともない、サンチャゴ新農地改革省長官(Miriam Defensor-Santiago)のもとで過去のVOS取引を調査し直したところ、さらに

7件の不正が発覚した。いずれも地価の過大評価が農地改革省側と地主との間で取り決められ、莫大な政府資金が地主に支払われていたという⁽³⁶⁾。だが、たまたま発覚したガルチトレナ汚職事件は、氷山の一角といえるものにすぎない。このような政府職員による不正、腐敗が生み出される土壌は今日、構造的ともいえるものになっており、この点に20年に及ぶマルコス長期独裁政権の最大のマイナス遺産の一つがあるといえる。このVOSに端を発する汚職事件が農民の農地改革省に対する評価と期待をさらに損なうに至ったことはいうまでもない。

(5) 共和国法6657号の法人農場の規定と関連してその対応が注目されていたのは、アキノ大統領一族の所有にかかわるタルラク州の甘蔗大経営ルイシタ農園 (Hacienda Luisita) であった⁽³⁷⁾。この農園の規模は約6100ヘクタールといわれ、その領域内に11の村を包含するという広大な面積である。多数の常雇および臨時雇農業労働者をかかえており、米作は行われていない。現在は小作農はほとんどいないようである。もともとはスペイン時代にタバカレラ社 (Tabacalera) が取得し所有していた土地である。この土地をアキノ大統領の父親であるタルラク州下院議員コフアンコ (Jose Cojuangco) が、1958年にフィリピン中央銀行の融資によって購入したのであるが、その融資の条件として、農地改革の規定に従い、取得後農場を分割して小作農に原価で売り渡すことを約束していたという。しかし、その後、農場の解放は行われず、そのため小作農の不満が高まり、66年には小作農組合が結成されるなど、問題のある農園であった⁽³⁸⁾。現在、農園は大統領の実弟であるホセ・コフアンコ下院議員が社長となっているタルラク開発会社 (Tarluc Development Corporation) によって経営されている。

今回の農地改革に対しては、所有権の移転ではなく株式の部分的譲渡を主張し、そのため1989年10月に労働者の賛否を問う投票が行われた。その結果は労働者の圧倒的多数が会社側の株式譲渡の提案に賛成し、所有権の移転を望む票はごく少数に止まった。この結果をふまえて会社側と労働者側は、30

年にわたり33%に達する株式譲渡(1株1ペソ、合計1億1830万ペソ)が行われることで合意したと伝えられている⁽³⁹⁾。

一方、レイシタ農園労働者協議会は、投票者数が水増しされたこと、さらに投票前の組合活動が妨害された事実をあげて会社側を非難し、投票結果の承認を拒否している⁽⁴⁰⁾。だが現状を前提するかぎり、個々の労働者が小面積の土地所有者となり、たとえ組合を組織したとしても、甘蔗農園を経済的に運営しえないという不安があったことは、十分考えられよう。PARCの農民代表委員であるマティエンソ (Feliciano Matienzo) が述べているように、「われわれの当面している問題は、農園所有者によって過去30年にわたり培われてきた従属の文化 (culture of dependency) である」⁽⁴¹⁾ことも事実であろう。レイシタ農園の経緯は農地改革が真に実施されるためにはどのような主体的、客体的条件が必要であるかを改めて問うものであったといえる。それとともに、レイシタ農園のケースは、全国の法人農場主にとって農地改革適用の先駆的モデルを提供するものとなったことも事実である。

むすびにかえて

アキノ政権は発足以来すでに4年を経過しているが、その間に6回にも及ぶクーデターを経験した事実が示すように、その基盤は決して安定しているとはいえない。経済の面でも、マルコス政権末期のマイナス成長に比べればはるかに状況は改善されたかにみえるが、投資の進展にもかかわらず失業問題はほとんど改善されておらず、それどころか物価の上昇と貧富の格差の拡大現象などにより、国民の不満と失望感も根強いものとなっている。最近では都市中産階級のアキノ離れ現象も目立っているといわれる。

現在のフィリピンでは共産党の軍事組織である新人民軍と政府軍との対決が内戦の状態にまで高まっているが⁽⁴²⁾、軍内部の一部改革派将校グループの組織する「国軍改革運動」(Reform AFP Movement: RAM) は、アキノ政権

の反体制運動に対する政策は有和的で生ぬるいとして、たびたび軍事クーデターを繰り返してきた。そして、そのたびにアキノ大統領の反体制運動に対する態度は変化し、発足当初とは異なり軍事的対決の姿勢を強めてきた。マルコス長期独裁体制のもとでこの体制を支える役割を負わされてきた国軍勢力は今日すでに20万人という規模にまでふくれ上がっており、反体制勢力に対する武力的解決に自信を深めている⁽⁴³⁾。

アキノ政権は、アメリカの支援や国際的支援のもとで、一方では新人民軍の農村での基盤を掘りくずすための手段として農地改革政策を全農地にまで拡大して実施しようとしているが、その実施は地主階級の強力な抵抗もあって、決して容易ではない。最近加速化しているアキノ政権の基盤の弱体化にともない、地主階級の抵抗もかつてなく強まっている⁽⁴⁴⁾。このような情勢のもとで、農地改革という社会政策的手段ではなく、軍事的対決による力の鎮圧の方向がますます強められる傾向が出ているのである。

今日の第三世界において、農地改革はその本質上すぐれて社会主義に対抗する政策としての性格をもつものであり、軍事力とは一定の条件のもとで補完的ないし代替的關係に立っている。したがって、アキノ政権の正当性が失われ、その基盤の弱体化が進むにつれて、農地改革への政策的志向が薄れ、軍事的対決がそれに代わって促進されることは、当然予想されるところである。アキノ政権による農地改革の前途は、このような文脈のなかに位置づけて見通すことがますます必要になっていると考えられる。

[注] —————

- (1) 1985年7月に創設された全国的規模の農民組織であり、ときに過激な活動で注目される。組合員数は80万人といわれ、州支部は57に達する。KMPの主張については、KMP, *Policy Proposals on Agriculture and Countryside Development*, ケソンシティ、1986年、を参照。
- (2) Lara, Francisco, Jr., *Land Reform in the Proposed Constitution: Landmarks and Loopholes*, ケソンシティ、Philippine Peasant Institute, 1987年?, 2ページ。
- (3) 同上書, 9ページ。

- (4) 「正当なる補償」は「公正なる市場価格」(fair market value) に基づくものと考えられている。すなわち、「正当なる補償」は「損失分の公正で完全な等価物」とされている。Agustin, Venerando L., *Code of Agrarian Reform of the Philippines, RA No. 3844 (as Amended)*, ケソンシティ, Law Center, UP, 1981年, 118~119ページ, を参照。
- (5) Lara, 前掲書, 21ページ。
- (6) 詳しくは, Nagano, Yoshiko, “Agrarian Reform under Aquino Regime: Macro View from Negros,” *Kasarinlan*, 第4巻第1号, 1988年, を参照。
- (7) この事件とそれに至る経過については, NCCP/FRC, *A Smouldering Land*, 1987年, が参考になる。
- (8) 土地銀行の経験では, 受益農民の平均地価償還率はわずかに10%にすぎない (Inter-Agency Task Force on Agrarian Reform, *Accelerated Land Reform Program, A Project Proposal, Revised Draft*, 1987年3月13日, 14ページ)。
- (9) 同上書, 42ページ。
- (10) DAR, *Comprehensive Agrarian Reform Program (CARP)*, ケソンシティ, 1987年?, 3ページ。
- (11) 1986年5月以降, KMPの地方支部は約7万ヘクタールの遊休地, 放棄地, マルコス大統領一派の不正取得地を占拠し, 5万4000世帯の貧農の耕作するところとなっている (Rodriguez, Joel L., *Genuine Agrarian Reform*, ケソンシティ, National Council of Churches in the Philippines, 1987年, 26ページ)。“Farm Workers Occupy Idle Lands,” *Philippine Daily Inquirer*, 1988年6月21日。
- (12) 1989年7月に訪問したヌエバ・エシハ州北西部のあるMunicipal Agrarian Reform Officeでは, カバーすべき地域の広大さにもかかわらず, 書類を保管するキャビネットがただ一つ備わっているにすぎなかった。こうした貧弱な設備状態の改善は, 職員の充実とともに緊急を要する課題となるであろう。
- (13) “Forum on Agrarian Reform,” *Kasarinlan*, 第4巻第1号, 1988年, 37ページ。
- (14) *Manila Chronicle on Sunday Focus*, 1988年2月21日。
- (15) グレゴ下院議員のコメント。“Forum on Agrarian……,” 37ページ。
- (16) 注(14)に同じ。
- (17) 農地改革省長官フイコ (Philip Juico) は, 包括的農地改革法の条項のうち, とくに複雑な地主保有限度や種々の免除規定のために農地改革省は対応の準備ができておらず, 実施上の準則を作成するのに今後少なくとも4ないし8カ月を要すると述べた (*Malaya*, 1988年6月27日)。
- (18) いつの時点をもって15歳とするかは法律上明確にされていない。農地改革省の解釈(1989年7月26日のヒヤリング)では共和国法6657号の発効の日として

いるが、今後の争点の一つとなる可能性がある。

- (19) 1957年3月に実施された全国サンプル調査であるフィリピン家計調査 (Philippine Statistical Survey of Households) によれば、7人以上の家族数は34.8%で最大であり、5ないし6人の家族数の30.3%をはるかに上回っている (*Statistical Reporter*, 第3巻第4号, 1959年10月, 5ページ)。
- (20) 養子にも保有が認められれば、保有限度はさらに拡大するであろう。この点は明らかでないが、十分ありうることである。
- (21) 小作農は第6条の規定により他の類似の条件にある土地を選択して移り住むことが認められているが、おそらく彼は未知の遠隔地に移り住むよりは、これまで住みなれた小作地に留まることを望むであろう。
- (22) 1988年6月19日ヒヤリング。
- (23) National Land Use Committee, NEDA, *Handbook on Land and Other Physical Resources*, メトロ・マニラ, 1984年, 24ページ, より算出。
- (24) *Manila Chronicle*, 1988年6月27日。
- (25) 同上, および *Farm News & Views* (Philippine Peasant Institute), 第1巻第2号, 1988年6-7月。
- (26) 同上誌, 6ページ。
- (27) この点は法律家であり「自由農民連合」(Federation of Free Farmers)の委員長であるモンテマヨール (Jeremias U. Montemayor) が共和国法6657号の公布直後にいち早く提起した疑問点の一つである (*Philippine Daily Inquirer*, 1988年6月26日)。パンガシナン州の農民組合は、法令27号の適用対象地主が共和国法6657号の規定する fair market value を要求する懸念を表明している (*Manila Bulletin*, 1988年6月23日)。
- (28) 注(8)に同じ。
- (29) ラモス国防長官 (Fidel Ramos) はアキノ大統領に対する報告のなかで、新人民軍 (NPA) が約3万1000ヘクタールの土地を没収して土地なし農民に分配したと述べている (*Manila Chronicle*, 1988年12月6日)。これは新人民軍支配地域において行われている土地奪還運動 (agaw lupa) の事実であるが、こうした動きは政府軍支配下にある農民にも当然影響を与えていると考えられる。
- (30) Panganiban, Elena M., *Land Reform and Its Revenue and Development Implications in Philippine Local Governments*, V.R.F. Series No. 89, 東京, Institute of Developing Economies, 1981年, は農地改革が地方財政に与えた影響を分析した研究として貴重である。
- (31) *Business World*, 1988年6月27日。
- (32) アギラール (Filomeno V. Aguilar, Jr.) の1981年の調査によれば、米作地帯における村レベルでの土地なし世帯 (その大部分が農業労働者世帯) の割合は20から50%の間にある (Callanta, Ruth S., *Poverty: The Philippine Sce-*

nario, メトロ・マニラ, Bookmark, 1988年, 42ページ)。

- (33) 1989年7月22日, 農村でのヒヤリング。
- (34) 滝川勉「1980年代フィリピン農村における商品経済の進展と土地所有の変化」(梅原弘光編『東南アジア農業の商業化』アジア経済研究所, 1988年)24~27ページ。
- Kerkvliet, Benedict J.T., *Everyday Politics in the Philippines: Class and Status Relations in a Central Luzon Village*, バークレイ, University of California Press, 1990年, 50ページ, を参照。
- (35) “The Garchitorena Scandal: The Fault is in the Law!,” *Philippine Currents*, 第4巻第6号, 1989年6月および*Philippine Daily Inquirer*, 1989年7月12日; *Manila Chronicle*, 1989年7月26日。
- (36) *Manila Chronicle*, 1989年7月19日。
- (37) アキノ大統領自身は6分の1の所有権を保持しているといわれる (“Hacienda Luisita,” *Philippine Agenda*, 第1巻第21号, 1988年4月, 3ページ)。
- (38) Komisar, Lucy, *Corazon Aquino: The Story of a Revolution*, ニューヨーク, George Braziller, 1988年, 31~35ページ。
- Philippine Agenda*, 1988年4月, 2ページ。
- (39) “Land Reform Loophole,” *Solidaridad II*, 第3号 (1989-90), 11ページ。
- (40) 会社に登録された労働者数は3000とされているが(*Philippine Agenda*, 1988年4月, 2ページ), 投票総数はその倍以上の6229であった。
- (41) “Land Reform……,” 12ページ。
- (42) Jones, Gregg R., *Red Revolution: Inside the Philippine Guerrilla Movement*, ボールダー, Westview Press, 1989年, およびDavis, Leonard, *Revolutionary Struggle in the Philippines*, ロンドン, 1989年, が文献としてすぐれている。
- (43) “Ramos: Government must Crush Rebels in Two to Three Years,” *Manila Chronicle*, 1988年6月29日。ラモス国防長官は, 新人民軍の武装兵力を2万3000から2万5000の間と推定している。
- (44) 農地の工業団地転用問題をめぐって農地改革省と議会の地主勢力との対立が激化し, アキノ政権のなかで最も農民寄りとされていたアバド農地改革省長官 (Florencio Abad) は, 就任後4カ月足らずで辞任に追い込まれた。これで同省は86年のアキノ政権発足以来, 4人目の長官の更迭をみたことになる。問題の詳細についてはAnda, Redempo and Cristina Pastor, “Can Agrarian Reform be saved?,” *Manila Chronicle on Sunday Focus*, 1990年4月8日, を参照。

〔付記〕 本章の作成にあたっては, 資料の点で神奈川大学外国語学部助教授永野

善子氏の協力に負うところが大きい。